



Maa- ja metsätalousministeriö
PL 30
00023 VALTIONEUVOSTO
Sähköposti: kirjaamo@mmm.fi

Asia: Saamelaiskäräjien lausunto Metsähallituksesta annettavan asetusluonnoksen johdosta

Viite: Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö MMM004:00/2014

Johdanto

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Saamelaiskäräjiltä lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi Metsähallituksesta. Eduskunnalle on 3.12.2015 annettu hallituksen esitys Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 132/2015vp.) Asian käsittely eduskunnassa on vielä kesken, mutta eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on antanut lakiesityksestä mietinnön 10.3.2016 (MmVM 2/2016). Asetusluonnos on MMM:n mukaan valmisteltu siten, että siinä on pyritty ottamaan huomioon valiokunnan mietintöön sisältyvät ehdotetut lain muutosehdotukset. Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan valiokunnan mietinnössään antama selvitys lain ja nyt annettavan esityksen sisällöstä ei jäljempänä lausunnossa tarkemmin kuvatuin tavoin anna totuudenmukaista kuvaa esitettyjen saamelaisia koskevien pykälien sisällöstä ja vaikutuksista saamelaisten kotiseutualueella.

Saamelaiskäräjien huomioita erityisesti saamelaisia koskevien esitysten johdosta

Saamelaisia nyt käsiteltävänä olevan asetusluonnoksen sisällöstä koskettaa erityisesti asetuksen 6 §, jossa on kysymys saamelaisten kotiseutualueen kuntakohtaisista neuvottelukunnista. Maa- ja metsätalousvaliokunta on mietinnössään perustellut saamelaisten kotiseutualuetta koskevien neuvottelukuntien ottamista lakiin ja nyt annettavaan asetukseen seuraavasti:

Lakiehdotuksen 39 §:n 2 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueeseen kokonaisuudessaan kuuluvaan kuntaan asetetaan kuntakohtaiset neuvottelukunnat, joiden tehtävänä on käsitellä valtion maa- ja vesialueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja hoitoa. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tärkeää on, että neuvottelukunnissa ovat edustettuina saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous ja asianomaiset kunnat. Voimassa olevassa Metsähallituksesta annetussa laissa ei ole säännöstä saamelaisten kotiseutualueelle asetettavista kuntakohtaisista neuvottelukunnista. Valiokunta pitää esitettyä neuvottelukuntia koskevaa uudistusta tarpeellisena ja saamelaisten asemaa osaltaan turvaavana uudistuksena.

Metsähallituslain ja -asetuksen kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä on ministeriön taholta erityisesti korostettu sitä, että puheena olevien neuvottelukuntien perustamisen myötä varmistetaan Metsähallituksen toiminnassa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvien oikeuksien huomioon ottaminen saamelaisten kotiseutualueella ja että neuvottelukuntien perustamisella parannettaisiin saamelaisten asemaa. Toisaalta, maa- ja metsätalousministeriön esityksessä saamelaisten kotiseutualueen neuvottelukunnista, on neuvottelukunnan kokoonpanoksi esitetty:

Neuvottelukunnassa tulee olla Metsähallituksen, saamelaiskäräjien, kunnan, paliskuntien, kalatalousalueen, valtion metsätalousosakeyhtiöstä annetussa laissa tarkoitetun osakeyhtiön, elinkeinoelämän ja kaupallisten kalastajien edustus. Inarin kuntaan asetettavassa neuvottelukunnassa tulee olla myös kolttien kyläkokouksen edustaja.

Esityksen mukaan saamelaiset olisivat siis Saamelaiskäräjien kautta edustettuina neuvottelukunnissa 1/8 tai 2/9 osuudella koko neuvottelukunnan kokoonpanosta. Neuvottelukunnat tekisivät päätöksensä annettavasta lausunnosta enemmistöpäätöksellä.

Näin ollen saamelaisten edustuksen ollessa pieni vähemmistö neuvottelukunnan kokoonpanosta on selvää, että Saamelaiskäräjien muodolliseksi jäävällä edustuksella ei ole käytännön merkitystä kotiseutualueen maankäyttöön liittyvien tärkeiden kysymysten yhteydessä, joihin usein liittyy erilaisia näkemyksiä. Saamelaisten ja Saamelaiskäräjien perustuslailla turvattu asema on neuvottelukuntien kokoonpanon yhteydessä rinnastettu elinkeinoelämän etujärjestötason kanssa, mikä ei ole hyväksyttävää. Lisäksi kokonaan neuvottelukuntien ulkopuolelle jäisi esityksen mukaan saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva Lapin paliskunnan alue. Saamelaiskäräjät huomauttaa, että näiltä osin lain ja esitetyn asetuksen perusteluiden ja esitetyn säädöksen sisällön välillä on vakava ristiriita, ja samalla suuri puute, eikä Saamelaiskäräjät voi missään tapauksessa hyväksyä esitystä tältä osin.

Saamelaiskäräjien esitys esityksen muuttamiseksi

Saamelaiskäräjät toteaa, että mikäli saamelaisten kotiseutualueen kuntakohtaisten neuvottelukuntien tarkoituksena on perustuslain 17.3 §:n mukaisesti ottaa huomioon ja turvata saamelaisten edellytykset harjoittaa alueella kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan on neuvottelukuntien kokoonpanoa muutettava siten, että alueen saamelaisilla on neuvottelukuntien kautta tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa alueen maankäytön suunnitteluun. Lisäksi alueiden ja kansalaisten yhdenvertaisuuden perusteella Lapin paliskunnan aluetta varten on perustettava oma neuvottelukuntansa ottaen huomioon perustuslaissa turvattu ihmisten ja alueiden yhdenvertaisen kohtelun periaate. Mikäli taas saamelaisten perustuslaillisia oikeuksia ei ole tässä yhteydessä tarkoitukseen ottaa huomioon, on maa- ja metsätalousministeriön oikaistava lainvalmisteluaineistosta ilmenevä, julkisuuteenkin annettu harhaanjohtava tieto siitä, että nyt käsiteltävällä lailla ja asetuksella esitetyssä muodossaan neuvottelukuntien myötä parannettaisiin saamelaisten asemaa, sillä näin ei asia ole.

Voimassa olevassa Metsähallituksesta annetussa laissa ei ole säännöstä saamelaisten kotiseutualueelle asetettavista kuntakohtaisista neuvottelukunnista. Voimassa olevassa metsähallitusasetuksessa sen sijaan on asetuksen 9 §:n mukaisesti varattu mahdollisuus saamelaisten kotiseutualueella yhteistyöryhmien muodostamiseen, joihin kuuluu Metsähallituksen ja paikallisen väestön edustajia.

Saamelaiskäräjät pitää erittäin tärkeänä, että perustuslain 17.3 §:n toteuttamiseksi saamelaisten asema alkuperäiskansana huomioidaan myös uuden metsähallituslain ja -asetuksen sisällössä. Nyt lausuttavana olevan asetuksen soveltamisalalla Suomen saamelaisten asema alkuperäiskansana olisi perusteltua huomioida juuri neuvottelukuntia koskevan pykälän yhteydessä.

Saamelaisten kotiseutualueelle asetettavien kuntakohtaisten neuvottelukuntien tehtävänä olisi ehdotetun 2 momentin mukaan, *antaa Metsähallitukselle lausuntoja ja tehdä Metsähallitukselle aloitteita metsätaloutta, valtion maan myyntiä, ostoa, vaihtoa ja vuokrausta, luonnonvarasuunnittelua, moottorikelkkareittien ja -urien suunnittelua, maastoliikenne-, metsästys- ja kalastuslupia sekä valtion vesien kalatalouskysymyksiä koskevissa asioissa.*

Saamelaiskäräjät esittää, että neuvottelukuntien tehtäviä koskevassa asetuksen 6 §:n 2 momentissa tulisi asettaa neuvottelukuntien **velvollisuudeksi huomioida toiminnassaan, että saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytyksiä ei heikennetä saamelaisten kotiseutualueella.**

Kysymys neuvottelukuntia koskevassa asetuksen kohdassa on siis ennen kaikkea väestön osallistamisesta Metsähallituksen toiminnan suunnitteluun. Saamelaiskäräjät muistuttaa, että Metsähallitus on jo soveltanut saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvissa hankkeissaan niin sanottua Akwé Kon -menettelyä paikallisen saamelaisväestön osallistamiseksi kulloinkin kyseessä olevan hankkeen suunnittelu- ja vaikutustenarviointiprosessiin. Menettelyä sovellettiin ensimmäisen kerran Hammastunturin hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelun yhteydessä ja menettelystä on tähän asti saatu sekä Saamelaiskäräjien että Metsähallituksen näkemyksen mukaan positiivisia kokemuksia. Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan sama hyväksi ja toimivaksi käytännössä osoitettu toimintamalli sopisi hyvin saamelaisväestön osallistamiseen myös metsähallitusasetuksen 6 §:n tarkoittamissa tehtävissä. Näin ollen Saamelaiskäräjät esittää, että saamelaisten kotiseutualueen neuvottelukunnat, joiden tarkoituksena on erityisesti varmistaa alkuperäiskansan osallistuminen erilaisten hankkeiden ja suunnitelmien valmisteluun, vaikutusten arviointiin ja päätöksentekoon, muodostettaisiin vastaavalla tavalla, kuin Akwé: Kon -menettelyssä tähän asti toimineet työryhmät. Näin siis määräaikaisten Akwé: Kon -työryhmien (ts. neuvottelukuntien) muodostamisen yhteydessä Saamelaiskäräjät nimeäisi työryhmään tai neuvottelukuntaan saamelaisten edustajat. Muiden asetuksen 6 §:n 1 momentissa mainittujen intressiryhmien osallistaminen voitaisiin hoitaa vastaavasti kuin kunnallisten ja maakunnallisten kaa-voitusprosessien yhteydessä tähänkin asti, erikseen omana menettelynä.

Mikäli Akwé: Kon -menettelyn työryhmämuodostusta ei voida hyväksyä kunnallisten neuvottelukuntien kokoonpanon pohjaksi, esittää Saamelaiskäräjät joka tapauksessa saamelaisten edustajien määrän kasvattamista kolmeen edustajaan kussakin kunnallisessa neuvottelukunnassa, minkä lisäksi tulee jokaisesta neuvottelukunnan toimialueella sijaitsevasta paliskunnasta olla neuvottelukunnassa oma edustajansa.

Akwé: Kon -menettelyn tausta

Ympäristöministeriö asetti vuonna 2009 biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8(j):n kansallisen asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä oli koordinoita asiaa koskevia toimenpiteitä sekä lisätä yleistä tietämystä yleissopimuksen artiklaan 8(j) liittyvän työohjelman sisällöstä ja tavoitteista erityisesti Suomen saamelaisten kannalta. Työryhmän tavoitteena oli edistää työohjelman toimeenpanoa Suomessa eri ministeriöiden ja sidosryhmien yhteistyöllä sekä antaa osaltaan suosituksia yleissopimuksen soveltamiseksi ja toteuttamiseksi Suomessa. Työryhmä esitti loppuraportissaan toimenpide-ehdotuksen biodivesiteettisopimuksen Akwé: Kon -ohjeistuksen soveltamisesta saamelaisten kotiseutualueen maankäytön suunnittelussa ja ohjauksessa kansallisen lainsäädännön puitteissa.

Akwé Kon -ohjeet on ympäristöministeriön laatiman ohjeistuksen mukaan tarkoitettu Suomessa käytettäväksi sellaisten hankkeiden kulttuuristen-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa, joita aiotaan toteuttaa alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen pyhillä paikoilla ja niiden perinteisesti asuttamilla ja käyttämällä maa- ja vesialueilla tai jotka todennäköisesti vaikuttavat näihin.

Akwé: Kon -ohjeita noudattamalla haitalliset vaikutukset alkuperäiskansoille voidaan tunnistaa ja haittoja voidaan minimoida. Suomessa Akwé: Kon -ohjeet on tarkoitettu sovellettavaksi saamelaisten kotiseutualueella toteutettavien sellaisten hankkeiden ja suunnitelmien kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinneissa, jotka voivat vaikuttaa saamelaiskulttuuriin, -elinkeinoihin

ja kulttuuriperintöön. Metsähallituksen toiminnassa Akwé: Kon -ohjeet soveltuvat parhaiten sovellettavaksi sellaisissa vuorovaikutteisissa maankäytön suunnitteluprosesseissa, joissa vakiintuneena toimintatapana on kansalaisten ja sidosryhmien kuuleminen. Tällaisia prosesseja ovat tällä hetkellä erämaa- ja luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien sekä luonnonvarasuunnitelmien laadinta. Metsähallituksen osalta edellä mainittu työryhmä asetti tavoitteeksi, että kaikissa uusissa ja uudistettavissa saamelaisten kotiseutualueen hoito- ja käyttösuunnitelmissa sekä luonnonvarasuunnitelmissa noudatetaan Akwé: Kon -ohjeistusta. Metsähallitus onkin päättänyt ottaa ohjeet käyttöön kyseisten suunnitelmien laadinnassa. Toimintamalli ohjeiden käyttämiselle on laadittu Hammastunturin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelman laadinnassa kerättyjen kokemusten perusteella, ottaen huomioon Suomen kansainväliset sopimukset, lainsäädäntö Suomessa sekä lisäksi erilaiset saamelaisten kotiseutualueen maan- ja luonnonvarojen käyttöä koskevat määräykset, ohjeet ja sopimukset. Akwé: Kon -ohjeita soveltamalla voidaan suunnitteluprosessin eri vaiheissa tunnistaa ja reagoida saamelaiskulttuurin säilyttämisen kannalta tärkeisiin asioihin ja saamelaisten huolenaiheisiin. Menettelytapa on työkalu tunnistaa ne saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytykset, jotka Metsähallituksen tulee ottaa huomioon maankäytön ja luonnonvarojen käytön suunnittelussa. Oleellista on turvata saamelaisten tosiasiallinen osallistuminen koko prosessiin ja huomioida se, että ryhmä toimii vuorovaikutuksessa suunnitelman yhteistyöryhmän kanssa.¹

Yhteenveto

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan saamelaisia alkuperäiskansana ei ole huomioitu käynnissä olevan metsähallituslain ja -asetuksen tähänastisessa valmistelussa. Erityisesti tästä syystä olisikin erityisen tärkeää, että Saamelaiskäräjien edellä esitetty näkemys otettaisiin huomioon metsähallitusasetusta säädettäessä. Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan edellä lyhyesti esitetty alkuperäiskansan osallistamisen ja vaikutusten arvioinnin järjestämismalli muodostaisi merkittävän esimerkin myös kansainvälisesti muille valtioille sen suhteen, miten ihmisoikeuksia kunnioittaen valtio voi käytännössä hoitaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tunnustamien alkuperäiskansan oikeuksien toteutumisen varmistamisen ja seurannan maankäyttöön liittyvien hankkeiden toteutuksessa. Esitetyn suuntaisen uudistuksen toteuttaessaan Suomen valtion olisi siis tässä yhteydessä mahdollista kustannustehokkaasti myös puhdistaa mainettaan alkuperäiskansaoikeuksien toteuttajana ja yleisesti ihmisoikeuksia kunnioittavana oikeusvaltiona.

Saamelaiskäräjät esittää, että edellä olevan lisäksi Suomen hallitus jatkaa ponnisteluja saamelaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamiseksi saamelaisten kotiseutualueen maankäytön suunnittelussa ja hallinnossa kansainvälisten ihmisoikeuselinten Suomelle osoittamien suositusten mukaisesti. Lisäksi Saamelaiskäräjät muistuttaa, että ehdotettu neuvottelukuntajärjestelmä ei missään tilanteissa korvaa saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisten neuvottelujen merkitystä saamelaisten näkemysten huomioon ottamisessa.

Inarissa 23.3.2016

Tiina Sanila-Aikio
puheenjohtaja

Kalle Varis
ma. lakimiessihteeri

Saamelaiskäräjien hallitus päätti lausunnosta 23.3.2016.

¹ Metsähallituksen julkaisu MH 2562/2014/ 06.02.03 ”Suojelualueiden hoidon ja käytön periaatteet”